

La Ley Moyano y el desarrollo de la educación en España

Diego Sevilla Merino

Universidad de Granada

Introducción

Lleva mi ley treinta años en vigor. Durante este período ya saben los señores senadores por cuantas vicisitudes ha pasado este país; ha habido dos monarquías, dos o tres repúblicas, porque he perdido la cuenta; más a pesar de haber pasado treinta años, dos monarquías y dos repúblicas, la ley sigue vigente. Esta ley ha durado y durará muchos años, porque dicha ley, y esto puedo decirlo muy alto, fue una ley nacional, no de partido.¹

El 17 de julio de 1857, Isabel II firmaba la Ley de bases autorizando al Gobierno para formar y promulgar una Ley de Instrucción Pública. Su contenido se desarrollaba en tres artículos: el primero de ellos contenía las 14 bases mientras que el segundo y tercero eran los habituales preceptos destinados a posibilitar la aplicación de lo dispuesto en el primero. Poco después, el 9 de septiembre de ese mismo año, Isabel II firmaba ya una minuciosa Ley de Instrucción Pública constituida por 307 artículos y siete disposiciones transitorias. Habrá que esperar al 4 de agosto de 1970, casi 113 años después, para que la Ley General de Educación la declare totalmente derogada. Es comprensible, por lo tanto, que Claudio Moyano manifestase su satisfacción al comprobar cómo *su* Ley superaba múltiples avatares políticos y permaneciese vigente treinta años después; pero también es lógico que nosotros nos preguntemos sobre las causas que motivan que una ley perdure más de una centuria cuando, por el contrario, en la actualidad, vemos que sobre la misma materia, en poco más de veinte años, se han promulgado nueve leyes orgánicas.

¹ MOYANO, C. Diario del Senado, 1887, sesión del 27 de abril.

Sin restarle méritos a la Ley de 1857 ni a su autor, sí que deberíamos situarlos dentro de su contexto y valorar a qué se debe esa perdurabilidad, pues ni todo necesariamente hay que atribuirlo al saber hacer de un ministro y al acierto de una formulación legal, ni probablemente será positivo todo lo que subyace detrás de esa permanencia. Por eso nuestra intención es, más que dejarnos atrapar por estos aspectos cuasi míticos de la Ley, considerar previamente el significado que tiene la aparición de los sistemas educativos europeos precisamente cuando se están configurando los Estados liberales y de un modo más concreto el Estado liberal español. De ese modo, entendemos que se comprenderá mejor el sentido de la Ley en sí para pasar a continuación a valorar lo que ha sido su incidencia en la educación en España.

1. Los Estados contemporáneos europeos y sus sistemas educativos

[...] el desarrollo de los sistemas públicos de educación sólo puede ser comprendido si lo relacionamos con el proceso de formación del Estado [...]. Poner en conexión el desarrollo de los sistemas educativos del siglo XIX con el desarrollo general del Estado parece una estrategia analítica tan obvia que resulta extraño que no haya sido sistemáticamente emprendida hasta ahora.²

Los estudios comparados de los sistemas educativos europeos han venido a confirmar la conveniencia de relacionar la aparición de los sistemas educativos con la formación de los Estado, algo que, por lo demás, ya se ha señalado respecto a nuestro país.³ Por eso puede resultar interesante aproximarnos, siquiera escuetamente, a la función que se espera de la educación en la sociedad del Antiguo Régimen en relación con sus rasgos políticos, económicos, sociales y culturales-ideológicos pues nos permitirá tanto apreciar los cambios como los aspectos que permanecen más o menos transformados o disfrazados, para lo que nos apoyaremos en algunos textos de la época.

Como es sabido, la educación escolar en el Antiguo Régimen era absolutamente minoritaria pues, en una sociedad estamental y donde la gran mayoría de su población iba a desempeñar oficios que aprenderían por imitación, parecía no tener demasiado sentido. Sin embargo y por diferen-

² GREEN, 1990, p. 77.

³ RUIZ BERRIO, 1970; PUELLES, 1980; VIÑAO, 1982; ESCOLANO, 2002.

tes razones, encontraremos textos que o bien justifican esta situación y quieren mantenerla, o bien tratan de que cambie.

Así, en 1807 Whitbread presentó una propuesta de Ley para la creación de escuelas elementales en toda Inglaterra. El proyecto fue derrotado en la Cámara de los Lores. El Presidente de la Royal Society argumentaba así su oposición al mismo:

En teoría, el proyecto de dar una educación a las clases trabajadoras es ya bastante equívoco, y en la práctica sería perjudicial para su moral y felicidad. Enseñaría a las gentes del pueblo a despreciar su posición en la vida en vez de hacer de ellos buenos servidores en agricultura y en otros empleos a los que les ha destinado su posición. En vez de enseñarles subordinación, las haría facciosas y rebeldes como se ha visto en algunos condados industrializados. Podrían entonces leer panfletos sediciosos, libros religiosos y publicaciones contra la cristiandad. Las haría insolentes ante sus superiores; en pocos años el resultado sería que el Gobierno tendría que utilizar la fuerza contra ellas.⁴

Frente a esta visión, restrictiva y desconfiada ante la instrucción, podemos contraponer el optimismo de los ilustrados que brilla en este texto de 1801 de Jovellanos:

¿Es la instrucción pública el primer origen de la prosperidad social? Sin duda. Esta es una verdad no bien reconocida todavía, ó por lo menos no bien apreciada; pero es una verdad. La razón y la experiencia hablan en su apoyo.⁵

Finalmente, y destacando su contraste y avance respecto a los anteriores, veamos uno de los textos que a finales del XVIII ya nos hablan en una Francia, claro está, donde dos años antes ya se habían reconocido los *Derechos del Hombre y del Ciudadano*, del deber del Estado de proporcionar instrucción a todos como garantía de la libertad y de la igualdad:

Así pues, la instrucción debe ser universal, es decir, extenderse a todos los ciudadanos. Debe repartirse con toda la igualdad que permitan los límites necesarios de los gastos, la distribución de los hombres sobre el

4 CIPOLLA, 1970, p. 80.

5 JOVELLANOS, 1985, p. 224.

territorio y el tiempo más o menos largo que los niños puedan consagrarle. Debe, en sus diversos grados, abrazar el sistema entero de los conocimientos humanos y asegurar a los hombres en todas las edades de la vida, la facilidad de conservar sus conocimientos o adquirir otros nuevos.⁶

En definitiva, lo que se está dilucidando –aunque sólo lo ejemplifiquemos en la educación– es mantener las estructuras, mentalidades y valores del Antiguo Régimen o bien pasar, a través del liberalismo y las consecuentes revoluciones burguesas, a un nuevo Estado que tendrá como principios supremos los recogidos en los primeros artículos de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789: la libertad, la igualdad en cuanto a sus derechos, la propiedad y la nación como fuente de toda soberanía.

Dentro de este planteamiento, la educación escolar ya no puede estar en manos de la Iglesia; asimismo, en relación con ella todos deben ser iguales en derechos. Por otra parte, se quiere que la educación escolar contribuya a construir la nación que es la fuente de la soberanía y la garantía de los derechos del ciudadano. Por lo tanto, es necesario construir un sistema educativo que prepare a las personas para la libertad y las haga iguales en derechos, que forme la identidad nacional, que transmita los valores de la sociedad liberal, que oriente a las personas hacia la prosperidad, que inculque una disciplina moral laica a la población. Por eso se comprende que la Constitución de 1812 dedique íntegramente el Título IX a la Instrucción pública.

2. Los inicios del Estado liberal español y la Instrucción pública

El fracaso de los ilustrados españoles en su intento de que la Monarquía se comprometiera con el cambio de la sociedad española impulsó a los más radicales o clarividentes a promover esos cambios a través de una nueva configuración política a partir de los ideales liberales: el Estado constitucional. De este modo, el poder no residiría en la Corona sino en la nación. Precisamente, la invasión napoleónica y la ausencia de la familia real ofrecían una ocasión propicia para lograrlo y las Cortes de Cádiz la aprovecharon formulando una Constitución que proclamaba la soberanía nacional y la división de poderes.

⁶ CONDORCET, 1990, p. 44.

A la educación, como ya se ha dicho, dedicaba siete artículos agrupados en el Título IX. De ellos, los dos primeros se referían genéricamente a la estructuración de la enseñanza y ya dejaban claro la competencia e implicación de los poderes públicos en la educación:

Art. 366: En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

Art. 367: Asimismo se arreglará y creará el número competente de Universidades y de otros establecimientos de instrucción que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, literatura y bellas artes.⁷

Además de ese carácter público que se confiere a la instrucción pues se incluye en el texto constitucional la obligación de establecer escuelas de primeras letras en todos los pueblos –y si se tiene en cuenta la situación entonces del país se apreciará la ambición prácticamente utópica de lo preceptuado– y de crear y arreglar *el número competente de universidades y otros establecimientos de instrucción*, probablemente nos llame la atención que en el currículum escolar esté el catecismo de la religión católica al que se le añadirá una breve exposición de las obligaciones civiles. Sin duda la obligación de aprender el catecismo fue para los liberales una renuncia parcial a sus ideales que ya se había manifestado en el artículo 12 de la Constitución: La religión de la nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra. Aunque sea pues de pasada, destaquemos que desde el comienzo se establece una presencia privilegiada de la religión católica en nuestras Constituciones y en el planteamiento oficial de la enseñanza que como sabemos todavía perdura. Probablemente tengamos que reconocer que lo expresado responde a un elemental realismo político, tanto si atendemos a lo que era la sociedad española a comienzos del siglo XIX, como a la misma composición de las Cortes de Cádiz en la que el grupo profesional mayoritario era el de eclesiásticos que alcanzaba el 31 por ciento, con 97 diputados de los 308.⁸

Una vez constatada la ruptura legal en la política, en relación con el Antiguo Régimen, y de forma consecuente en la educación, hay que recono-

⁷ Constitución de 1812.

⁸ FUENTES, 2002.

cer que la Constitución de Cádiz no sólo tuvo una escasa vigencia jurídica en nuestra historia constitucional (apenas seis años), sino también una muy débil incidencia en el liberalismo español durante todo el siglo XIX, que al poco de nacer le dió la espalda. El gobierno del llamado liberalismo moderado-doctrinario supondrá que el Estado español se estructurará a partir de unos principios distintos, cuando no opuestos, a los que la Constitución de Cádiz había recogido. Unos principios que, en parte por un encomiable afán conciliador y en parte por un excesivo entreguismo, los liberales progresistas abandonaron en 1837.⁹ En unas circunstancias difíciles, con una débil clase media que no abarcaba más allá del 5 por ciento de la población, con un sector agrario que ocupaba más del 62 por ciento de la población activa, con una Iglesia poderosa y muy recelosa ante todo cambio, el partido que llamamos moderado y que hay que vincular no a las clases medias, sino a las superiores (alta nobleza, alta burguesía financiera, industrial y comercial, jerarquía y generalato), quizás ante las extremas posturas de carlistas, neocatólicos y liberales conservadores, se propuso conciliar revolución y Antiguo Régimen, haciendo concesiones a la monarquía, la nobleza y la Iglesia, con tal de garantizar la gobernabilidad y la pervivencia de un Estado mínimamente liberal. Un Estado débil, una clase media endeble, una clase hegemónica escasamente interesada por la cultura, una Iglesia prepotente, presagiaban el pobre desarrollo de la instrucción pública en España.¹⁰

3. La institucionalización de la educación en España: la Ley Moyano

Es un lugar común señalar que esta Ley se caracteriza por no pretender innovar, sino por recapitular cuanto se venía haciendo en la regulación de la enseñanza, especialmente desde 1836, y por aprovechar que habían ido aproximándose y madurando las ideas sobre educación de liberales progresistas y moderados para consolidar un marco legal y estabilizar desde el punto de vista normativo la enseñanza.¹¹ Moyano, siente la necesidad de poner orden en la maraña legislativa que existía, de dotar a la instrucción pública de un enfoque general, de clarificar las relaciones entre sus partes, de resolver su funcionamiento administrativo; dispone de cuanto

⁹ VARELA, 2005.

¹⁰ PUELLES, 1995, pp. 59-61.

¹¹ GARCÍA FRAILE: 2006, pp. 23-27.

se ha venido haciendo en las décadas anteriores (el Plan del Duque de Rivas de 1836; el Proyecto de Someruelos de 1838; el Proyecto Infante de 1841; el Plan Pidal de 1845; y sobre todo el Proyecto de Ley de 1855 del liberal progresista Alonso Martínez); tiene, además, lo preceptuado sobre enseñanza en el Concordato de 1851. Su estrategia será no enredarse con aspectos menores en el Parlamento y presentar una ley de bases que faculte al Gobierno para luego desarrollarla. De este modo, sin prestar demasiada atención a los neocatólicos –pues será preferible su oposición a hacerles caso–, indicándoles a los progresistas que asumirá plenamente su Proyecto de 1855, dejando fuera la problemática religiosa (depende de una legislación superior), en menos de un año obtuvo un gran consenso de forma que la educación podría tener estabilidad jurídica a pesar de la discontinuidad política.¹² Optó, en definitiva, por el posibilismo y renunció a la originalidad, la innovación o la modernización.

Los grandes rasgos que caracterizan la Ley se identifican con la ideología del liberalismo moderado del que Moyano es un eminente representante:

- *Gratuidad relativa para la enseñanza primaria*: era necesario ser pobre de solemnidad para poder ser alumno gratuito y sólo en la primaria elemental con lo que el liberalismo moderado abandona todo compromiso con la universalidad de la instrucción pública;
- *Financiación y configuración desigual de la enseñanza*: mientras que la enseñanza primaria dependía de las haciendas locales que previamente habían sido desposeídas de sus bienes por la desamortización, la secundaria dependía de las Diputaciones y las universidades del Estado;
- *Centralización*: todo depende del Gobierno central que es quien nombra rectores, decanos, directores de Instituto... y siempre hay un centro en Madrid que es el principal y el referente de los demás;
- *Uniformidad y libertad de enseñanza limitada*: el carácter ordenancista de la ley se pone de manifiesto en su regulación de todos los elementos, problemas y asuntos de la enseñanza, sin dejar nada al azar. Con ello se redujo el grado y las posibilidades de discrecionalidad de los agentes educativos. Esa falta de libertad se ponía de manifiesto en el monopolio del Gobierno para publicar los programas generales «de todas las asignaturas correspondientes a las diversas enseñanzas». También señalaba los libros de texto cada tres años. E incluso determinaba los libros de texto «para ejercicios de lectura en la primera enseñanza»;

¹² ESCOLANO, 1995, p. 63.

- *Secularización limitada*: la Ley (artículos 295 y 296) ponía bajo el control de las autoridades religiosas la enseñanza y los libros de texto y ponía a su disposición a las autoridades civiles y académicas;

En relación a la estructura del sistema educativo, la Ley establece lo siguiente:¹³

a. Instrucción Primaria:

- *Obligatoriedad y gratuidad*: se declara obligatoria la enseñanza primaria aunque sólo de seis a nueve años y permitiendo su adquisición no sólo en las escuelas, sino también en el hogar doméstico. Será relativamente gratuita pues sólo en esta primera etapa lo será para quienes demuestren la imposibilidad del pago mediante certificados municipales.

- *Tipos de escuelas públicas*: admite una amplia casuística (elementales completas, elementales incompletas, escuelas de temporada y escuelas superiores). Se señala la obligatoriedad de que exista una escuela elemental completa por cada 500 habitantes, y otra elemental, aunque sea incompleta, para niñas. Por lo que respecta a las escuelas superiores, sólo serán obligatorias por cada 10.000 habitantes. También se permiten las escuelas incompletas para niños en los núcleos de población pequeños y casi se justifican siempre las incompletas para las niñas en esta misma situación, ya que se señala en el artículo 102, que las podrán regentar no maestros, sino *adjuntos* o *pasantes* bajo la vigilancia del maestro de escuela completa de la ciudad más cercana.

- *Formación de los maestros*: se obliga a la existencia de una escuela normal en cada provincia, y una central en Madrid, señalándose la obligatoriedad de que cada una de ellas tenga aneja una escuela de prácticas. No es la misma la situación de la formación de las maestras, puesto que la ley se limita a indicar que *se procurará establecer escuelas normales para maestras*. Hay, sin embargo, un elemento que nos sitúa en la línea de la profesionalización técnica de determinados cuerpos de funcionarios, como es el caso de los profesores de escuelas normales y los inspectores de primera enseñanza, al señalar la ley el establecimiento de un

¹³ Ministerio de Educación y Ciencia: 1979, pp. 245-300; PUELLES, 1980, pp. 144-152; y GARCÍA FRAILE, 2006, pp. 23-27.

curso superior para la formación específica en las tareas que tendrán que desempeñar.

• *Currículo de instrucción primaria*: para las escuelas elementales se compone de: doctrina cristiana, historia sagrada, lectura, escritura, gramática, ortografía, principios de geometría, dibujo lineal y agrimensura, rudimentos de geografía e historia y nociones de física e historia natural. Como puede apreciarse, se trata de una formación profesional completa y especializada, si bien es verdad que para un escaso número de alumnos, ya que el número de escuelas elementales completas era menor y estaban ubicadas las más de las veces en las ciudades. Por otro lado, en muchos casos la ausencia de verdaderos maestros lo reducía a las cuatro operaciones, lectura, escritura y catecismo. En el caso de las niñas, como casi siempre, se produce una bajada del nivel de esta formación especializada, ya que se les sustraen las materias técnicas (agricultura, geometría, dibujo lineal, física e historia natural) y se sustituyen por lo que se denominan *labores propias de su sexo*, dibujo de labores e higiene doméstica. Con ello se pone de manifiesto la cortedad de miras y los intereses del liberalismo moderado.

b. La enseñanza secundaria

También se puede seguir en el hogar doméstico, comprendiendo tanto lo que se llamaban estudios generales (bachillerato propiamente dicho, con dos períodos: uno primero de ampliación de la instrucción primaria, y el segundo, con unos contenidos mayoritariamente humanísticos, pero volcados en la memorización de las lenguas clásicas, fundamentalmente el latín) como los estudios de aplicación, tratándose en este caso de estudios susceptibles de *aplicarse a algo*: agricultura, aritmética mercantil, dibujo lineal y artístico, etc.

c. Universidades

Comprenden la mayor parte de las facultades modernas: Farmacia, Medicina, Teología, Derecho (leyes, cánones y administración), Ciencias (exactas, físicas y naturales) y Filosofía y Letras (lengua, literatura, historia y filosofía). Ello permite apreciar la ampliación de salidas profesionales que el liberalismo moderado quería dar a las enseñanzas universitarias. Se añade, además, otro grupo de enseñanzas superiores, las denomi-

nadas *enseñanzas profesionales*: veterinaria, profesor mercantil, náutica, etc., y maestros de enseñanza primaria, aunque no tengan carácter estrictamente universitario.

4. La Ley Moyano y el desarrollo de la educación en España

Con frecuencia resulta difícil valorar los efectos de una legislación educativa, sobre todo aquellos que se refieren no a su funcionamiento interno sino a su incidencia social. Son muchos los factores que inciden en el funcionamiento del sistema educativo y, concretamente, para los efectos externos al sistema son especialmente determinantes los parámetros políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad en la que está inserto dicho sistema. Sin embargo también es lógico que nos consideremos con derecho a contrastar el funcionamiento de la educación con los objetivos que se plantea una ley, a relacionar la configuración de la enseñanza y la situación del profesorado con lo que cabría esperar, a comprobar si ha contribuido al mejor funcionamiento del sistema, si ha facilitado dar respuesta adecuada a los problemas que se han planteado... Expresemos, por lo tanto, algunas valoraciones obligadas respecto a unos cuantos puntos que nos parecen fundamentales.

En primer lugar, respecto a la configuración del sistema, cabría afirmar que estamos ante un planteamiento más propio de una sociedad estamental que democrática. Ya el dictamen de la Comisión que informó el Proyecto de Ley de Bases fue muy claro, pues si defendía la necesidad de la instrucción que todas las clases sociales tienen, justificaba la no extensión de la enseñanza media ya que no la consideraba indispensable para la mayoría. Llegaba a decir que declarar este tipo de educación obligatorio, comportaría el riesgo de distraer a los jóvenes de otras actividades “*en la edad más adecuada de la faena en los campos y del aprendizaje de las artes y oficios, lastimando profundamente los intereses de la agricultura y de la industria*”.¹⁴ Quizás no quepa extrañarse mucho, pues hasta puede parecer lógico que quienes defendían una democracia censitaria, en la que solamente eran considerados ciudadanos con derecho a voto, aquellos que tenían propiedades o desempeñaban altos cargos, diseñaran un sistema educativo en el que los estudiantes recibirían un trato absolutamente diferente según su origen social.

¹⁴ Diario de Sesiones del Congreso: 1857: 31, 586.

En segundo lugar, marca fuertemente la diferenciación entre la primera y la segunda enseñanza. Acorde con el punto anterior, se supone que mientras la enseñanza primaria acogerá a toda la población, a la secundaria (y sobre todo a la universitaria) sólo accederán las clases medias y altas. Y, sin ningún reparo, responsabiliza de las escuelas a unos ayuntamientos a los que la desamortización había dejado sin recursos, mientras que encomienda los institutos a las Diputaciones y las universidades al Estado. Además, en la primera enseñanza elemental admite la existencia de escuelas incompletas, es decir, aquellas en las que no se impartían todas las materias a pesar de que sólo se podía pasar a la enseñanza secundaria desde la enseñanza elemental completa; también admitía las escuelas de temporada (de noviembre a abril). En ambas, la enseñanza corría a cargo de adjuntos o pasantes bajo la vigilancia del maestro de la escuela completa más próxima. Como ha escrito Escolano: *El ciudadano sin voto tuvo bastante con una enseñanza incompleta y con un maestro sin título porque el mismo era un ciudadano incompleto*.¹⁵ Por eso, mientras que desde la pedagogía y desde concepciones democráticas se concibe la enseñanza secundaria como una continuación de la primaria, la Ley Moyano concibe una educación secundaria elitista, destinada a seleccionar y preparar a la minoría que llegaba a la universidad:

En el sistema reinante, la segunda enseñanza, no sólo se halla separada de la primera bruscamente, sino que, por su origen, como un desprendimiento de la antigua Facultad de Artes (...), ha conservado su filiación esencialmente universitaria, en su sentido, su estructura, su organización pedagógica, sus métodos, y, hasta muchas veces (entre nosotros, por ejemplo) en la formación de su profesorado. La escuela primaria es una preparación general y común para la vida, y tiene en todas partes, por tanto, propia finalidad; la secundaria constituye una preparación especial de ciertas clases, de un grupo social restringido, para las llamadas *carreras universitarias*. ¿Quién, por ejemplo, a no mediar circunstancias muy excepcionales, busca para sus hijos el diploma de bachillerato en España sin la mira ulterior de aprovecharlo en dichas carreras?¹⁶

En tercer lugar, la inhibición general del Estado ante los problemas de la enseñanza, sumirá a ésta en una situación deplorable de la que se libra-

¹⁵ ESCOLANO, 1995, pp. 73-74.

¹⁶ GINER de los Ríos, 1924, X, pp. 17-18.

ban los grupos con recursos económicos que mandaban a sus hijos a los centros privados. De entre los testimonios que denuncian esta situación, se encuentra el de Macías Picavea,¹⁷ que pasará revista a todos los niveles y aspectos de la enseñanza y destacará la falta de recursos, el desinterés de la sociedad y la prioridad para el Gobierno de los gastos militares frente a la educación. Más adelante, Luís Bello recorrerá los pueblos de España y publicará su *Viaje por las escuelas de España*, donde nos hablará de escuelas en cuadras, cuartos bajos, húmedos, sin ventilación, sin luz ni aire...¹⁸ Finalmente, al inicio de la II República, con la información practicada por la Inspección de Enseñanza Primaria, se dedujo que existían 32,680 escuelas y un déficit de 27,151, lo que suponía más de un millón de niños sin escolarizar.¹⁹

En cuarto lugar, deberíamos examinar la atención que se presta al profesorado. Es el factor decisivo de un sistema educativo, pues sin él nada se puede lograr y de su valía, preparación y dedicación depende la calidad del sistema. De acuerdo con la marcada diferenciación y desconexión entre primera y segunda enseñanza, serán muy distintos los planteamientos en relación a su profesorado. Así, mientras la Ley específica que *Para quienes intenten dedicarse al magisterio de primera enseñanza (...) habrá una Escuela normal en la capital de cada provincia y otra central en Madrid* (Art. 109), nada se dice en este sentido en relación con el profesorado de segunda enseñanza. Hay que decir que los liberales españoles elaboran ya en 1843 un plan de estudios y, en algunos casos, un régimen de internado para *educar personas que han de pasar su vida en condición oscura y honrada medianía*.²⁰ Se trataba de un plan *débil en contenidos (...)* y *fuerte en modelar ideológicamente las mentes de los maestros de acuerdo con la función conservadora que se les asignaba: identificación con la nueva sociedad de clases, promoción de la nueva nación que los liberales pretendían construir, predominio de la doctrina cristiana como elemento fundamental de la cohesión social*.²¹ El profesorado de enseñanza secundaria está en función de la transmisión de conocimientos, pues se trata de preparar al alumnado para la universidad. Se consideraba, por lo tanto, que le bas-

¹⁷ PICAVEA, 1900.

¹⁸ BELLO, 2005.

¹⁹ PUELLES, 1980, p. 320.

²⁰ Citado en PUELLES, 2003, p. 22.

²¹ *Ibidem*, p. 24.

taba tener los saberes adquiridos en las carreras universitarias correspondientes. En relación con el Magisterio, estos planteamientos sólo sufrirán un cambio sustancial en 1931 con el Plan Profesional de la República. Respecto al profesorado de enseñanza secundaria, el gran proyecto innovador se deberá a la Institución Libre de Enseñanza que proponía asociar enseñanza y formación práctica.²² En ambos casos, la Guerra Civil supondría su desaparición.

En quinto lugar, deberíamos fijarnos en los altos porcentajes de analfabetismo y su lento descenso por su posible relación con el escaso y triste desarrollo de la enseñanza primaria.

Porcentajes de analfabetismo en España

Años	1857	1887	1900	1920	1940	1960	1981
%	75	65	59	44	23	14	6

Fuente: Vilanova y Juliá, 1992, p. 166.

Ciertamente, el analfabetismo es un fenómeno complejo, donde los avances en la enseñanza reglada tardan en tener efecto, particularmente en la población adulta, muchas veces más relacionado con la cultura, la ruralización-urbanización, las estructuras económica, social y política y, sobre todo, con la marginación que con una política educativa en sí misma,²³ pero es innegable que las altas tasas y su lenta disminución (21 puntos porcentuales en 33 años, de 1887 a 1920), ponen en evidencia la ausencia de una acción decidida y continuada por parte del Gobierno y, asimismo, cuestionan las pretendidas bondades de la legislación educativa.

5. Unas breves reflexiones finales

Para finalizar estas páginas, quizás fuese conveniente regresar a las palabras con las que las iniciábamos. Es posible que ahora pensemos en limitar los méritos de una Ley que ciertamente terminó siendo más que centenaria. Su larga vigencia no va unida a un gran desarrollo de la edu-

²² VIÑAO, 2000.

²³ VILANOVA y Juliá: 1992, pp. 71-75.

cación ni a un compromiso nacional con ella. Más bien habría que ponderar la coincidencia de la Ley con los intereses de los grupos sociales dominantes; y dichos grupos, en este período de tiempo, mostraron una muy escasa preocupación por la educación y, en todo caso, un deseo de configurarla y servirse de ella para conservar su hegemonía.

Una segunda reflexión que cabría hacer sería la limitada capacidad de una ley para cambiar al sistema educativo. Hace falta toda una política educativa que incluya recursos, formación del profesorado, que consiga el apoyo y la complicidad de todos los agentes educativos, son necesarios cambios de mentalidades, de hábitos, de culturas escolares. De otro modo, los mejores textos legales no dejarán de ser papel mojado.

Finalmente, volvamos a insistir en la relación, más aun, en la dependencia del sistema educativo respecto del sistema político y la sociedad. Las principales líneas de explicación de la Ley Moyano y del sistema educativo que reguló, proceden del liberalismo moderado y de la situación de la sociedad española durante el siglo XIX y buena parte del XX. Cuando se intensifique el cambio social en España, en los años sesentas del pasado siglo, se hará necesario arrumbar una ley que había perdido toda potencialidad y sentido. ▲

Bibliografía

- BELLO, L. *Viaje por las escuelas de Andalucía, (1926-29)*. Consejería de Educación y Ciencia. Sevilla, 1998.
- . *Viaje por las escuelas de España, (1926-1929)*. Junta de Castilla-León, Valladolid, 2005.
- BENSO, Ma. C. y Pereira, Ma. C. (coord.). *El profesorado de enseñanza secundaria. Retos ante el nuevo milenio*. Concello de Ourense, Fundación Santa María y Universidade de Vigo. Ourense, España, 2003.
- CIPOLLA, C. *Educación y desarrollo en Occidente*, Ariel. Barcelona, 1970.
- CONDORCET *Informe y proyecto de decreto sobre la organización general de la instrucción pública (1791)*. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1990, p. 44.
- CONSTITUCIÓN DE 1812: Constitución política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812: http://www.constitucion.es/otras_constituciones/espana/1812.html
- ESCAMILLA, A. y Lagares, A. R. *La LOE: una perspectiva pedagógica e histórica*. Graó. Barcelona, 2006.
- ESCOLANO, A. "Claudio Moyano y la Ley de Instrucción Pública de 1857", en VEGA, 1995.
- ESCOLANO, A. *La educación en la España contemporánea: políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*. Biblioteca Nueva. Madrid, 2002.

- FUENTES, J. F. "La formación de la clase política del liberalismo español: análisis de los cargos públicos del trienio liberal", *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, junio, 2002, núm. 3: <http://hc.rediris.es/03/Numero03.html?id=02>
- GARCÍA FRAILE, J. A. "1857- 2006: de la ley Moyano a la LOE. Análisis legislativo de la configuración del sistema educativo actual" en ESCAMILLA, 2006.
- GINER de los Ríos, F. "BILE (1897)", en *Obras Completas*, T. X, 17-18. La Lectura Madrid, 1924.
- GREEN, A. *Education and the State Formation: The Rise of Education Systems in England, France and the USA*. MacMillan Press, Londres, 1990.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA. *Historia de la educación en España. I Del despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz; II De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868; III De la Restauración a la Segunda República*, Ministerio de Educación y Técnica, Secretaría General Técnica. Madrid, 1985 y 1982.
- JOVELLANOS, G. M. de "Memoria sobre Educación Pública (1801):", en *Historia de la Educación en España. I. Del Despotismo Ilustrado a las Cortes de Cádiz*. Ministerio de Educación y Ciencia, Secretaría General Técnica. Madrid, 1985.
- PICAVEA, M. La educación en España, (http://www.personal.us.es/alporu/legislacion/picavea_educacion.htm). (1900):
- PUELLES, M. de. "Introducción" en *Ministerio de Educación y Ciencia*, España, 1979.
- . *Educación e ideología en la España contemporánea*. Labor. Barcelona, 1980.
- . "Reflexiones sobre la formación del Estado liberal y la construcción del sistema educativo liberal (1834-1857)", en VEGA, 1995.
- . "Las políticas de profesorado en España", en Benso y Pereira, 2003.
- . *Estado y educación en la España liberal*. Ediciones Pomares. Barcelona, 2004.
- RUIZ BERRIO, J. *Política escolar de España en el siglo XIX*, Instituto de Pedagogía "San José de Calasanz". Madrid, 1970.
- VARELA, J. *La Constitución de Cádiz y el liberalismo español del siglo XIX*, <http://www.cervantesvirtual.com/portal/1812/estudios.shtml> 2005
- VEGA, L. (Coord.). *Moderantismo y educación en España. Estudios en torno a la Ley Moyano*, Instituto Florián de Ocampo. Zamora, 1995.
- VIÑAO, A. *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea: examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria*, Siglo XXI. Madrid, 1982.
- . "Un modelo de reforma educativa: los institutos-escuelas (1918-1936)", en *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*. 2ª Etapa n. 39, España, 2000, pp. 63-88
- (Todas las referencias a Internet estaban operativas el 17.04.2007).